

La consulta plantea si, conforme con lo dispuesto en la normativa de protección de datos, la recogida y tratamiento de datos en el marco del “*proyecto Libro Taller*”, promovido por la Jefatura Central de Tráfico -JCT-, representa un tratamiento de datos de carácter personal, y, en su caso, cuál sería la base legal de legitimación para dicho tratamiento.

A su vez, desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, se plantea cuál será la posición jurídica de las entidades implicadas, y, en particular, cuál será la consideración de responsable o encargado del tratamiento que deba mantenerse en relación con la propia JCT y con la propia entidad consultante.

Según informa la *página web* de la Dirección General de Tráfico (DGT) —www.dgt.es—, a través de dicho *libro taller electrónico* los talleres de reparación de vehículos pueden comunicar las reparaciones e intervenciones realizadas sobre estos, al objeto de que los ciudadanos estén informados de las reparaciones e intervenciones realizadas. Se pretende, así, aportar transparencia al mercado de compraventa de vehículos y fomentar su correcto mantenimiento, pudiendo consultarse dichas reparaciones e intervenciones a través de la obtención del correspondiente *informe del vehículo*.

El servicio de anotación y consulta en el *libro taller* está dirigido a talleres de reparación de vehículos y asociaciones de talleres. La información que los talleres deben facilitar es la relativa a las reparaciones que han llevado a cabo, tales como las relativas a los cinturones de seguridad, sustitución de lunas, así como las referidas al mantenimiento regular de los vehículos (cambio de aceite, filtros, pastillas de frenos, etcétera).

Por su parte, la DGT informa a los talleres incorporados al sistema sobre las reparaciones previamente comunicadas por los demás talleres participantes a través del IDEX (“Incorporación de datos de entidad externa”), y facilita a estos la obtención de un informe *histórico* del vehículo con los datos referidos a su *Libro Taller*.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos -**RGPD**-), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales -**LOPDGDD**- conforman el marco jurídico de referencia en España que afecta a la protección de datos de carácter personal.

En estas normas se regulan los principios y fundamentos a los que deben ajustarse la recogida y tratamiento de los datos personales por cualquier persona pública o privada que lleve a cabo tratamiento de datos de carácter personal en el ejercicio de su actividad, sin perjuicio de las normas especiales existentes para determinadas actividades o tratamientos, como por ejemplo los tratamientos de datos personales sujetos a la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 4.1 del **RGPD** define datos personales como *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”*.

A su vez, de acuerdo con el contenido de la “Definición” del punto 2 del propio artículo 4 del RGPD, para que exista tratamiento de datos de carácter personal, se requiere la realización de *“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*. Por su parte, la definición de “fichero” se contiene en el apartado 6 del artículo 4, que refiere a *“todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica”*.

Según se expone en la consulta -y se detalla a través de la descripción del tipo de datos que acceden al denominado “Libro Taller”-, la información que se incorpora al mismo, cuyo control, manejo y tratamiento posterior corresponde a la Jefatura Central de Tráfico, incorpora el dato relativo al número de las matrículas de los vehículos reparados, lo que obliga a traer a colación la consideración que, respecto de estas, se ha venido sosteniendo por esta Agencia de forma reiterada.

La Agencia viene manteniendo el carácter de **dato personal** que tienen las **matrículas de los vehículos**. Así, en nuestro Informe de 8 de febrero de 2007 se recordaba dicho carácter y, en consecuencia, la sumisión a la *Ley Orgánica 15/1999, de 15 de diciembre*, del tratamiento de dicho dato (*en el momento actual al RGPD y a la LOPDGDD*). Se señalaba en dicho informe que, siguiendo el criterio sustentado por las distintas Recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en las que se indica que la persona deberá considerarse identificable cuando su identificación no requiere plazos o actividades desproporcionados, debe concluirse que **las matrículas de los vehículos constituyen un dato personal** por reunir dichas características, ya que la identificación del titular de los vehículos cuya matrícula sea conocida, únicamente exigirá la consulta del Registro de Vehículos, al que se refiere el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, cuya finalidad esencial es la identificación del titular, para lo cual únicamente será necesaria la invocación del interés legítimo del solicitante.

Dicha tesis, esto es, la consideración de las matrículas de los vehículos a motor como datos de carácter personal, se mantiene de manera palmaria en la STS de 31 de octubre de 2000, dictada en el marco del Recurso de Casación 6188/1996, en cuyo Fundamento de Derecho SEGUNDO, se sostiene que:

“A) (...) En principio, los datos de carácter personal son de tres clases: a) Datos personales «estricto sensu», que son aquellos datos existenciales que pueden ser asociados a una persona determinada o determinable (nacimiento, muerte, matrimonio, domicilio, y análogos), los datos referentes a la actividad profesional, al patrimonio, a la pertenencia a una confesión religiosa, a un partido político, las enfermedades, etc. b) La «información sobre las condiciones materiales», concepto que quedaría englobado dentro de la ambigua frase empleada por el artículo 3, letra a) LORTAD: «cualquier información». c) Evaluaciones y apreciaciones que puedan figurar en el fichero y que hagan referencia al afectado. (...) El problema que aquí se ha planteado es muy simple: saber si los datos sobre los que XXXX, SA solicita información que figura en la base de datos de la Dirección General de tráfico y que conciernen a los señores A. y C. son datos de carácter personal y si, aun siéndolo, son datos accesibles al público.

B) Anticipamos ya la respuesta, cuyo porqué **razonaremos a continuación: los datos sobre los que pidió información la sociedad recurrente son de carácter personal y no son datos accesibles al público.** (...) Que son datos de carácter personal es innegable porque la información solicitada encaja sin mayor dificultad en el

significante «cualquier información» que emplea el artículo 3 a) LORTAD: «A los efectos de esta Ley se entenderá por: a) **Datos de carácter personal: Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables**». Y si leemos la solicitud se comprueba que esos datos que se quieren conocer conciernen o afectan a dos personas físicas –los señores A. y C.–, cuyos documentos de identidad se especifican, como también sus respectivos domicilios (con la omisión advertida antes, en relación con el señor C.), y **esos datos hacen referencia a la titularidad y cargas de todos los vehículos registrados a nombre de esos señores**.

Es evidente, por tanto, que los datos de que se trata son datos de carácter personal a los efectos de la LORTAD. Y se confirma que los señores A. y C. son personas concernidas o afectadas por la información pedida, lo que hacía necesario que se le hubiera llamado a la causa en aplicación de lo que previene el artículo 29.2 a) LJCA/1956 [que hoy es el artículo 21.1 letra a) LJCA/1998 (RCL 1998, 1741)]. (...)”

II

El Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial **-LSV-** establece las normas de circulación de los vehículos, así como los elementos de seguridad activa y pasiva **y las condiciones técnicas de los vehículos**.

En su artículo 5 dispone que serán competencias del Ministerio del Interior entre otras:

“(…)”

d) La matriculación y expedición de los permisos de circulación de los vehículos a motor, remolques, semirremolques y ciclomotores, así como la declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de dichos permisos, en los términos que reglamentariamente se determine.

e) Las autorizaciones o permisos temporales y provisionales para la circulación de vehículos.

“(…)”

g) La retirada de los vehículos de la vía fuera de poblado y la baja temporal o definitiva de la circulación de dichos vehículos.

“(…)”

h) **Los registros de vehículos**, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores y de manipulación de placas de matrícula, en los términos que reglamentariamente se determine.

“(…)”

Además, el artículo 66 de la **LSV** dispone que la circulación de vehículos exigirá que éstos obtengan previamente la correspondiente autorización administrativa, **dirigida a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas** que se fijen reglamentariamente. Se prohíbe la circulación de vehículos que no estén dotados de la citada autorización.

“Artículo 66. Permisos de circulación.

1. La circulación de vehículos exigirá que éstos obtengan previamente el correspondiente permiso de circulación, dirigido a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas que se fijen reglamentariamente. Se prohíbe la circulación de vehículos que no estén dotados del citado permiso.
2. El permiso de circulación debe renovarse cuando varíe la titularidad registral del vehículo, y queda extinguido cuando éste se dé de baja en el correspondiente registro, a instancia de parte o por comprobarse que no es apto para la circulación, en los términos que reglamentariamente se determine.”

Por su parte, en el artículo 67 de la **LSV**, bajo el título “Otra documentación”, se dispone que (i) los vehículos, sus equipos y sus repuestos y accesorios deben estar previamente homologados o ser objeto de inspección técnica unitaria antes de ser admitidos a la circulación, en los términos que reglamentariamente se determine, (ii) que dichos vehículos han de ser identificables, ostentando grabados o troquelados, de forma legible e indeleble, las marcas y contraseñas que reglamentariamente sean exigibles con objeto de individualizarlos, autenticar su fabricación y especificar su empleo o posterior acoplamiento de elementos importantes, y (iii) la obligación de que los vehículos a motor, los ciclomotores y los remolques de masa máxima autorizada superior a la que reglamentariamente se determine, tengan documentadas sus características técnicas esenciales en la tarjeta de inspección técnica, en la que se harán constar las reformas que se autoricen y la verificación de su estado de servicio y mantenimiento en los términos que reglamentariamente se determine.

El artículo 68 de la **LSV** continúa disponiendo que para poner en circulación vehículos a motor, así como remolques de peso máximo superior al que reglamentariamente se determine, será preciso matricularlos y que lleven las placas con los caracteres que se les asigne del modo que se establezca. Esta obligación se exige también en relación con los ciclomotores.

En consonancia con lo anterior, el Reglamento General de Vehículos **-RGV-**, aprobado por Real Decreto 2822/1988, de 23 de diciembre, complementa y pormenoriza parte del Título I -Del ejercicio y la coordinación de las competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial- y el Título IV -de las autorizaciones administrativas- de la citada Ley de Seguridad Vial.

El artículo 2 –“Registro de Vehículos”- del Reglamento General de Vehículos dispone lo siguiente:

“1. La Jefatura Central de Tráfico llevará un Registro de todos los vehículos matriculados, que adoptará para su funcionamiento medios informáticos y en el que figurarán, al menos, los datos que deben ser consignados obligatoriamente en el permiso o licencia de circulación, así como cuantas vicisitudes sufran posteriormente aquéllos o su titularidad.

Estará encaminado preferentemente a la identificación del titular del vehículo, al conocimiento de las características técnicas del mismo y de su aptitud para circular, a la comprobación de las inspecciones realizadas, de tener concertado el seguro obligatorio de automóviles y del cumplimiento de otras obligaciones legales, a la constatación del Parque de Vehículos y su distribución, y a otros fines estadísticos. (el subrayado es nuestro)

El Registro de Vehículos tendrá carácter puramente administrativo, será público para los interesados y terceros que tengan interés legítimo y directo, mediante simples notas informativas o certificaciones, y los datos que figuren en él no prejuzgarán las cuestiones de propiedad, cumplimientos de contratos y, en general, cuantas de naturaleza civil o mercantil puedan suscitarse respecto a los vehículos.

Tendrá también una función coadyuvante de las distintas Administraciones públicas, Órganos judiciales y Registros civiles o mercantiles con los que se relaciona.”

De acuerdo con la normativa transcrita, los vehículos son bienes muebles fácilmente identificables a través de sus placas de matrícula y el número de bastidor o de la estructura autoportante -artículos 8, 49 y anexo 18 del **RGV**- y, por tanto, susceptibles de determinada publicidad registral, si bien el Registro de Vehículos regulado en el artículo 2 del **RGV**, **tiene carácter puramente administrativo**, a diferencia del Registro de Hipoteca Mobiliaria y de Prenda sin Desplazamiento de la Posesión, establecido por la Ley de 16 de diciembre de 1954, y del Registro de Reserva de Dominio y Prohibición de Disponer, creado por la Ley 50/1965, de 17 de julio, sobre Venta de Bienes Muebles a Plazos, en los que se inscriben los actos por los que se crean, modifican o extinguen aquellas garantías o gravámenes, a los efectos de dotarles de la adecuada publicidad y consiguiente oponibilidad frente a terceros.

Los datos que figuran en el Registro de Vehículos carecen pues de efectos sustantivos civiles, según se desprende además de una abundantísima jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, entre otras, de la sentencia de 6 de marzo de 1984, en la que se declara que el derecho de la propiedad “*está desvinculado en términos generales –Sentencias de 19 de diciembre de 1966, 16 de noviembre de 1967 y 14 de diciembre de 1983– de lo que se halla dispuesto en el Código de la Circulación sobre matriculación, permiso de circulación, registro-archivo de la Jefatura Provincial y Registro General de la Jefatura Central de Tráfico, y transferencias, como ya entendieron las*

sentencias de esta Sala de 22 de diciembre de 1954, 20 de diciembre de 1956, 5 de noviembre de 1965 y 17 de enero de 1967”.

Pero junto a este carácter o naturaleza estrictamente administrativa, tradicional del Registro de Vehículos, presenta también importantes innovaciones como la de adoptar para su funcionamiento medios informáticos, la de tener una función coadyuvante de las distintas Administraciones públicas, órganos judiciales y Registros con los que se relaciona y la de comprobación de la existencia del seguro obligatorio de automóviles, previéndose además la posibilidad de organizar Registros especiales o auxiliares.

III

Los informes de esta Agencia reiteran la naturaleza administrativa del Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico -por todos el 378/2016-, y enlazan con la exigencia de que concurra un interés legítimo y directo por parte del solicitante para efectuar un determinado acceso al mismo, vinculándose el funcionamiento de este Registro al denominado principio de **“limitación de la finalidad”**:

“Ahora bien, que tales datos tengan el carácter de público para los terceros que tengan *un interés legítimo y directo*, no supone que tales datos puedan ser utilizados por dichos terceros para una *finalidad distinta* para la que fueron recabados tales datos. En esta materia, el Dictamen 3/99, del Grupo de Trabajo constituido por el Artículo 29 de la Directiva 1995/46/CE, relativo a la Información del sector público y la protección de datos personales, hace referencia a la conciliación de la publicidad de los datos contenidos en registros públicos y el respeto de las disposiciones de protección de datos personales, y a las medidas que puedan contribuir a la conciliación, sobre todo las relativas al principio fundamental, el principio de finalidad para la cual los datos se hacen públicos. Señala dicho dictamen en sus conclusiones que “El legislador, cuando desea que un dato se vuelva accesible al público no considera sin embargo que haya de convertirse en *res nullius*. Tal es la filosofía del conjunto de nuestras legislaciones. El carácter público de un dato de carácter personal resulte de una normativa o de la voluntad de la propia persona a la que alude el dato, no priva, ipso facto y para siempre, a dicha persona de la protección que le garantiza la ley en virtud de los principios fundamentales de defensa de la identidad humana.”

En consecuencia, tal y como se expone en los citados informes, debe tenerse en cuenta que el Registro de Vehículos es **un registro encomendado a un ente público**, y que los datos en él contenidos son recabados de las personas con base en las potestades públicas que tal ente -la JCT- ostenta y con las **finalidades** que señala el artículo 2 del Reglamento General de Vehículos, precepto que permite igualmente el acceso al mismo a los interesados o a terceras personas que ostenten **un interés legítimo y directo**, lo que requiere su valoración caso a caso.

Tradicionalmente, el tratamiento de los datos personales obtenidos mediante el acceso al registro de vehículos se encontraba sujeto al principio de **finalidad** consagrado en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, conforme al cual *“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”*.

Esta finalidad -consolidada en el Reglamento General de Protección de Datos como principio de **“limitación de la finalidad”**- resulta asimismo exigible a la luz de lo dispuesto en su artículo 5.1 b), cuando señala que *“Los datos personales serán: (...) b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»)”*.

La finalidad legítima con que se solicitan los datos por los interesados, a través del mecanismo implementado por la Dirección General de Tráfico, vendrá determinada, *caso por caso*, por la necesidad de conocer alguno o algunos de los datos obrantes en su Registro de Vehículos, no resultando legítimo su acceso *por pura conveniencia*, sino -tal y como se expone en los citados informes de la Agencia- cuando el solicitante ostente el correspondiente interés legítimo y directo.

En cuanto a los requisitos de legitimación para el acceso al Registro de Vehículos el Fundamento de Derecho SEGUNDO de la citada **STS de 31 de octubre de 2000**, resuelve en similar sentido al señalado en nuestros informes.

Tal y como se viene exponiendo, del análisis del articulado del Reglamento General de Vehículos, y de la normativa referida a ITV y a la actividad propia de los talleres de reparación de vehículos, se obtiene la existencia de diferentes previsiones normativas referidas a la información que debe obrar en el Registro de Vehículos de la JCT, y a sus modalidades de acceso, con especial mención a los títulos y condiciones habilitantes de tal acceso.

Asimismo, el resto de las normas aplicables establecen diferentes previsiones en relación con las anotaciones que deben figurar en el referido registro como consecuencia de (i) cuestiones de índole técnico que afectan a los vehículos, (ii) a consecuencia de cuestiones de índole fiscal con incidencia en los vehículos y sus titulares, (iii) como corolario del establecimiento de determinadas garantías jurídicas -precintos, embargos y/o limitaciones de disposición-, (iv) como resultado de determinadas sanciones impuestas en materia de conductores y/o de transporte por carretera, y (v) en relación con cuestiones referidas al seguro obligatorio de los vehículos a motor.

Muy especialmente, en el RGV -como desarrollo directo de la LSV-, se contienen diversas previsiones en relación con los actos y/o negocios jurídicos que motivan los diversos tipos de anotaciones que deben surtir efectos en el Registro de Vehículos de la JCT. Así, por ejemplo, lo dispuesto en sus artículos 32 -trámites de matriculación de vehículos-, 35 -bajas definitivas-, 36 -bajas temporales-, 37 -tramitación de bajas definitivas y temporales-, y Anexos XIII, XIV y XV.

Las referidas previsiones normativas obedecen -asimismo- a las exigencias derivadas del principio de **“limitación de la finalidad”**, recogido en el artículo 5.1.b) del RGPD.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 6 del **RGPD**, en su apartado 4, proscribía el tratamiento de datos personales para *finés distintos*, que únicamente -de manera excepcional- se pueden establecerse por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros siempre que *“constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23.1”* o, en su defecto, apreciándose la compatibilidad de los fines conforme a los criterios que señala, que han de ser objeto de interpretación restrictiva, requiriéndose la existencia de garantías adecuadas.

Atendiendo a dichos preceptos, la finalidad y la actividad legítima de quien trata los datos delimitarán la posibilidad de recogida y tratamiento de estos, debiendo además limitarse dicho tratamiento a los **datos proporcionados o adecuados a tal finalidad**. Así, no es lícito el tratamiento de datos que excedan de lo necesario para el cumplimiento del fin perseguido, por infringir el principio de **“minimización de datos”**, recogido en el artículo 5.1.c) del RGPD. A este respecto, por todos, nuestros informes **0044/2020** y **0133/2018**.

Al propio tiempo, los datos únicamente podrán emplearse para los fines que justifican esa recogida y de los que deberá **ser informado el afectado** -ex artículo 13 RGPD-, **no siendo lícito el uso para otros fines**.

Por consiguiente, *no sería lícito, ni legítimo*, que el tratamiento de datos derivado del denominado proyecto “Libro Taller” pretendiese establecerse sobre

la base de una finalidad distinta de otras legítimas, que justifican las inscripciones, asientos y anotaciones del Registro de Vehículos de la JCT conforme a la normativa que las regula.

Tal y como se expone en la consulta, con el proyecto de que se trata, se pretende ofrecer una amplia información sobre las reparaciones e intervenciones que se realizan en los vehículos de **“personas identificadas y/o identificables”**. Pues bien, dicha finalidad **no entroncaría en el momento actual con ninguna de las previstas por la tan citada LSV**, que prevé un control del estado y aptitud para circular de los vehículos a través de las inspecciones realizadas (Inspecciones Técnicas de Vehículos), que son las que deben figurar en el Registro, por lo que podría ser contrario al principio de “limitación de la finalidad” -*ex artículo 5.1.b) del RGPD*-.

En similares términos, y abundando en las exigencia derivadas del principio de “limitación de la finalidad”, en nuestro Informe **0133/2018**, relativo a una consulta formulada por un determinado fabricante de vehículos en relación con la información facilitada por los distintos concesionarios y talleres autorizados de la red de su “marca”, sobre información técnica, características, equipamientos y reparaciones efectuadas por talleres de los vehículos de dicho fabricante, **se planteaba** -incluso- la creación de una base de datos específica por parte de un fabricante de vehículos, nutrida con la información obrante en el Registro de Vehículos de la JCT, dictaminando esta Agencia que:

“En el caso sometido a consulta, dicha base de datos de la consultante podría consultarse, como resulta del Anexo I, a través de la matrícula del vehículo. Y en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico consta la matrícula del vehículo relacionada con su titular, por lo que no costaría esfuerzo alguno relacionar las características del vehículo con una persona física fácilmente identificable. Sería igualmente fácil proceder a realizar **una elaboración del perfil de dicho interesado a través de los datos que resultan de la base de datos, circunstancia ésta que la consultante no analiza, ni menciona, como posible inconveniente en los derechos o intereses legítimos del interesado.**

Por lo que hace a la finalidad del tratamiento, esta Agencia considera **que dicho tratamiento podría ser en principio incompatible con los fines** para los que fueron inicialmente recogidos, lo que supondría una infracción del artículo 5.1.b) RGPD. En efecto, dado que de la consulta no resulta que el tratamiento esté basado en el consentimiento del interesado (ni tampoco en el art. 23.1 RGPD, ver art. 6.4 RGPD) la ponderación de la compatibilidad de la finalidad de los tratamientos habrá de tener en cuenta lo dispuesto en las letras a) a e) del dicho artículo 6.4 RGPD.
(...)

De la consulta resulta que, con carácter general, la finalidad del tratamiento propuesto es la de evitar fraudes tanto en el mercado de segunda mano, o bien permitir la obtención de condiciones más beneficiosas en seguros y productos similares en base al estado del vehículo, tipo de reparaciones o la frecuencia de las mismas, de manera, añade la consulta, que cualquier vehículo de la marca de la consultante se comercialice en condiciones óptimas que no suponga ningún menoscabo en el prestigio de su

marca. Sin embargo, añado para justificar el tratamiento propuesto, que para conseguir dichos fines el titular del vehículo que pretendiese defraudar no prestaría su autorización a aparecer en el sistema. **A dicho razonamiento sin embargo le falta una conclusión, y es que si el titular de un vehículo, cuando fuese preguntado por el posible comprador acerca de las reparaciones, no contestase favorablemente (ya sea aportando el historial del vehículo, las ITV's que el vehículo hubiera pasado favorable o desfavorablemente, etc.) la lógica del mercado llevaría a que el comprador no adquiriese el vehículo ante la falta de conocimiento de su estado. Por lo tanto, ante un tratamiento de datos que pretenda fundarse en el interés legítimo del consultante o de un tercero a que el historial de reparaciones del vehículo sea público para cualquier posible consultante, no parece necesario, y, en consecuencia, deberían de prevalecer los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado a la protección de sus datos personales.** Nada impide que, ante una petición al titular de un vehículo, por un posible comprador, una empresa de seguros, u otros terceros interesados, el titular del vehículo pueda consentir de manera individual, caso a caso, a que dichos datos personales puedan ser proporcionados (cedidos) por quien los tenga en su poder al tercero interesado. Pero en todo caso se considera que la base jurídica del tratamiento en este caso habría de ser el consentimiento del interesado. (...)"

De acuerdo con todo lo anterior, se desprende que el tratamiento de los datos obrantes en el denominado "Libro Taller", **podría ser excesivo**, y contrario a lo dispuesto en el artículo 5.1 b) del RGPD, ya que supondría el tratamiento de datos personales para una finalidad distinta de aquella para la que se obtuvieron, conforme a la normativa que regula el Registro de Vehículos. Por otro lado, la inclusión en el Registro de datos que no figuran en dicha normativa podría resultar contraria al principio de minimización de datos previsto en el artículo 5.1.c) del RGPD, que requiere que los datos personales sean "adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados". En este caso, implicaría una recopilación de **información desproporcionada** que podría asociarse a determinados hábitos de consumo de personas identificadas y/o identificables, al lugar de su domicilio y/o residencia (localización), y a los diferentes tipos de gustos y/o preferencias de los afectados, de forma que el tratamiento podría perjudicar las garantías de su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Por otro lado, en el momento de la obtención de los datos, todos los actores implicados deberían cumplir con el deber de información recogido en el artículo 13 del RGPD, advirtiendo a los afectados de que sus datos podrán ser tratados con esta determinada finalidad, o, en su caso, conforme al artículo 14 cuando se trata de los datos correspondientes a los anteriores titulares de los vehículos, lo que no queda debidamente garantizado en el proyecto.

IV

En este punto, debe recordarse que la normativa de protección de datos contempla diferentes *bases jurídicas de legitimación* que pueden dar lugar al

tratamiento de datos de carácter personal. De acuerdo con el artículo 6 –“Licitud del tratamiento”-, del Reglamento General de Protección de Datos -RGPD-, dicho tratamiento es lícito, y, por tanto, legítimo cuando:

“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos; (la negrita es nuestra)

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento; (la negrita es nuestra)

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; (la negrita es nuestra)

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.”

Esta Agencia Española de Protección de Datos ha tenido la oportunidad de analizar la base jurídica de los tratamientos de datos por las Administraciones públicas en sus Informes jurídicos 108/2018, 155/2018 y 175/2018. En dichos informes se expone que:

“Hay que recordar que la Administración está vinculada por el principio de legalidad, de manera que, a diferencia de los particulares, tan sólo puede llevar a cabo aquello para lo que el ordenamiento jurídico le permite expresamente. Este es el sentido de lo dispuesto en los artículos 9.1 y 103 de la Constitución, de suerte que cuando la ley y el derecho no han atribuido a la Administración las potestades correspondientes para actuar ante una determinada situación, esa actuación no podrá llevarse a cabo sin que previamente el ordenamiento le atribuya dichas potestades. No existe por tanto un espacio vacío donde a falta de ley pueda la Administración actuar. Es lo que se ha denominado la doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad (García de Enterría). En consecuencia, para que la Administración pueda actuar necesita de una previa habilitación legal (entendida aquí legalidad como habilitación normativa). Y ello tanto si la Administración actúa en el ámbito del derecho público como el ámbito del derecho privado. Así podemos ver que incluso en este último ámbito, en el que actuaría en el mismo rango que los particulares, la Administración necesita una norma que le habilite a actuar.

(...)

Los tratamientos de datos que necesite realizar la Administración para tal fin tendrían, en principio, como base jurídica legitimadora la propia base establecida en el artículo 6.1.e) RGPD, esto es, que el tratamiento ha de ser necesario para cumplimiento de la misión realizada en interés público, por cuanto la Administración no sólo está vinculada positivamente a la ley y al derecho de manera que no puede actuar sin éste o a

espaldas de éste, sino que por ese mismo motivo toda su actuación esta guiada, en términos amplios, por el interés público, aunque su actuación se desenvuelva en el ámbito del derecho privado.

(...)

En cualquier caso, el RGPD excluye de la posibilidad de que los tratamientos realizados por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (sin distinguir si dichas funciones están sometidas al derecho público o al privado) puedan tener como base jurídica del tratamiento la letra f) del art. 6.1 RGPD, esto es, el interés legítimo. Ello, sin duda, porque parte de la base, como demuestra el considerando 45 RGPD, de que cuando se realice un tratamiento de datos en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento o si es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, dicho tratamiento ha de tener una base en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. En definitiva, dicho tratamiento de datos estará amparado por la letra e) del art. 6.1 si el derecho aplicable ha atribuido una competencia a la Administración, y no lo estará en caso contrario.

(...)"

Así, la Agencia en su Informe 0175/2018, sostiene que *"Con carácter general, la base jurídica del tratamiento en las relaciones con la Administración, en aquellos supuestos en que existe una relación en la que no puede razonablemente predicarse que exista una situación de equilibrio entre el responsable del tratamiento (la Administración), y el interesado (el administrado) no sería el consentimiento (art. 6.1.a) RGPD), sino, según os casos, el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c) RGPD) o el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e) RGPD)."*

Descartado, en el presente caso, la concurrencia de la base del artículo 6.1.c), al no existir una obligación legal que ampare el tratamiento, que se ha configurado exclusivamente con carácter voluntario, procede analizar la posible concurrencia de la base del artículo 6.1.e) del RGPD.

A este respecto, el artículo 8 de la LOPDGDD, que lleva por rúbrica "Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos", en su *apartado 2*, dispone que:

"2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley."

Por consiguiente, para que el tratamiento pueda ampararse en el artículo 6.1.e) del RGPD, se requiere que una norma con rango de ley atribuya la competencia, competencia que, de acuerdo con el principio de vinculación positiva de la Administración a la ley, únicamente podrá ejercerse en los términos y dentro de los límites en que haya sido atribuida por dicha norma legal y, en su caso, por los preceptos reglamentarios que la desarrollen.

Pues bien, en relación con la exigencia de una previsión legal específica en la normativa de seguridad vial -en concreto en la LSV-, referida a la incorporación de los datos provenientes del denominado “Libro Taller” al Registro de Vehículos de la JCT, podemos concluir que dicha previsión **no se contiene de forma explícita** en dicha norma con rango de ley formal ni está prevista en la normativa reglamentaria que regula el Registro, no concurriendo -en consecuencia- el requisito *sine qua non* no deviene aplicable lo previsto en el artículo 6.1 e) de la LOPDGGD.

A mayor abundamiento, debe señalarse que el *carácter voluntario* de la participación de los talleres colaboradores en el actual sistema de “Libro Taller”, realizando los correspondientes tratamientos en el marco de su colaboración con la Jefatura Central de Tráfico, **excluye la aplicación efectiva de la base jurídica del artículo 6.1. e) RGPD**, ya que la tutela del interés público o el ejercicio de potestades públicas no puede depender de la voluntariedad de los interesados. Además, dicha voluntariedad responde a la razón de que la colaboración no está prevista, con carácter general, en la normativa que regula la actuación de la JCT, por lo que faltaría, como se ha visto, la norma con rango de ley que legitime dichos tratamientos, toda vez que la actividad desplegada por la Dirección General de Tráfico no se incardina claramente en lo dispuesto en ningún precepto con rango de ley formal, **yendo dicha actividad más allá** de lo previsto por los artículos 5, 66 y 67 de la “Ley de Seguridad Vial”.

Por otro lado, tampoco se encuentra normativamente desarrollada la **forma en la que se procederá a remitir la información** a la Jefatura Central de Tráfico (a su Registro de vehículos), regulando, al menos en sus principales características y con las debidas garantías para la protección del derecho fundamental, tanto el flujo de información derivada del proyecto, como el procedimiento de acceso a la información del Registro de Vehículos.

En conclusión, en el supuesto objeto de este análisis, la actividad desplegada por la Jefatura Central de Tráfico -a través de la gestión del denominado “Libro Taller”- **no se incardinaría directamente** en una competencia atribuida por una norma con rango de ley.

V

Tal y como se viene señalando, la falta de previsión normativa y el *carácter voluntario* de la participación de los talleres colaboradores en el actual sistema de “Libro Taller”, realizando los correspondientes tratamientos en el marco de su colaboración con la Jefatura Central de Tráfico, **excluye la aplicación efectiva de la base jurídica del artículo 6.1. e) RGPD**, toda vez

que la actividad desplegada por la Dirección General de Tráfico no se incardinaría claramente en lo dispuesto en ningún precepto con rango de ley formal, **yendo dicha actividad más allá** de lo previsto por los artículos 5, 66 y 67 de la “Ley de Seguridad Vial”.

A su vez, según se ha expuesto, el transcrito artículo 2 del Reglamento General de Vehículos, dictado en desarrollo de la LSV, se limita a establecer **la finalidad principal** de los tratamientos con datos de carácter personal que se incorporan al “Registro de Vehículos”, cuya gestión se encuentra encaminada tanto a la identificación del titular del vehículo, como al conocimiento de las características técnicas del mismo y de su aptitud para circular, a la comprobación de las inspecciones realizadas, de tener concertado el seguro obligatorio de automóviles y del cumplimiento de otras obligaciones legales, a la constatación del Parque de Vehículos y su distribución, y a otros fines estadísticos.

Así -al menos en el momento actual-, la finalidad pretendida de *transparencia del mercado no es competencia* de la Jefatura Central de Tráfico. De igual modo, la atribución normativa referida al mantenimiento de los vehículos a motor **se limita actualmente** (i) al conocimiento de las características técnicas del mismo y de su aptitud para circular, (ii) a la comprobación de las inspecciones realizadas, (iii) a la comprobación de tener concertado el seguro obligatorio de automóviles y (iv) al cumplimiento de otras obligaciones legales.

En consecuencia, la incorporación de otros datos de carácter personal, distintos de los previstos por las normas jurídicas habilitantes, no podrá sustentarse sobre la base jurídica del artículo 6.1 e) del RGPD. Esto es, para el cumplimiento de la misión asignada a la Administración pública actuante, no resulta necesaria la incorporación de los datos de carácter personal vinculados a la gestión del denominado “Libro Taller”. A dichos efectos, la información de carácter personal necesaria para el desarrollo de las competencias de la Jefatura Central de Tráfico, y que, en consecuencia, podrá obrar en su Registro de Vehículos, es la referida en los estrictos términos del artículo 2 del RGV.

VI

Tal y como se ha indicado, esta Agencia ha señalado cómo, con carácter general, la base jurídica del tratamiento en las relaciones con la Administración, en aquellos supuestos en que existe una relación en la que no puede razonablemente predicarse que exista una situación de equilibrio entre el responsable del tratamiento (la Administración), y el interesado (el administrado) no sería el consentimiento (art. 6.1.a) RGPD), sino, según los casos, el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c) RGPD) o el

cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e) RGPD).

Por ello, y aunque en los tratamientos de datos por las Administraciones Públicas no puede excluirse, sin más, el consentimiento de los afectados, el mismo tiene carácter excepcional, al no reunir, con carácter general, el requisito de ser libre, tal y como se analizará a continuación. Por ello, aunque sea hipotéticamente, ya que no consta que se solicite a los afectados que acudan a un taller que voluntariamente se haya adherido al “Libro Taller” que se les informe sobre el tratamiento y se les solicite su consentimiento para los tratamientos de datos personales que el mismo implica, procede el análisis de la posible concurrencia de dicha base legitimadora.

Pues bien, en el supuesto sometido a Informe, no cabe considerar que en las actividades desarrolladas en el marco del Proyecto “Libro Taller”, exista una relación de equilibrio entre la Jefatura Central de Tráfico y los interesados, y, en consecuencia, la base legitimadora para el tratamiento de los datos de carácter personal **no podría incardinarse en lo previsto en la letra a) del artículo 6.1 del RGPD**, ya que el consentimiento no sería libre. Asimismo, tampoco queda acreditado que se cumpla con el resto de los requisitos necesarios para un consentimiento válido, como son que el consentimiento sea informado, específico e inequívoco.

Así, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 4.11 del RGPD, en el que se contiene la definición de “consentimiento” en relación con la normativa sobre protección de datos de carácter personal:

“4.11) «consentimiento del interesado»: toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen;”

Además, en relación con el requisito de la libertad del consentimiento en los tratamientos de datos personales por las Administraciones Públicas, deberá estarse a lo previsto en el Considerando 42 y 43 del RGPD:

“(42) (...) El consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno”.

“(43) (...) para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular.”

Esto podría ocurrir -atendiendo al criterio del Grupo de Trabajo del artículo 29-, cuando el interesado se enfrente al temor de un riesgo real de perjuicio que pudiera tener la negativa a proporcionar el consentimiento, lo que daría lugar a un consentimiento viciado. Como también ha expresado el Grupo de Trabajo del artículo 29, *libre significaría consentir sin estar sometido a condición alguna que interfiera en la manifestación de la voluntad*.

Por último, una *consecuencia no deseable* que podría extraerse de la implantación y desarrollo del denominado “Libro Taller” a partir del mero “consentimiento de los interesados”, derivando del esquema propuesto, sería -muy especialmente-, la posibilidad de realizar tratamientos de datos de carácter personal basados en las denominadas “Listas Negras”.

El Grupo del Artículo 29, en su Documento de trabajo sobre “Listas Negras (WP 65)”, adoptado el 3 de octubre de 2002, ha abordado de forma genérica un posible concepto básico de lista negra, definiéndolas del siguiente modo:

“Podría señalarse que consistiría en la recogida y difusión de determinada información relativa a un determinado grupo de personas, elaborada de conformidad con determinados criterios dependiendo del tipo de lista negra en cuestión, que generalmente implica efectos adversos y perjudiciales para las personas incluidas en la misma, que pueden consistir en discriminar a un grupo de personas al excluirlas de la posibilidad del acceso a un determinado servicio o dañar su reputación.”

Pues bien, el tipo de tratamiento de datos objeto del presente Informe, si bien no persigue la finalidad de estigmatizar a un grupo de personas, objetivo de los ficheros de “listas negras”, lo cierto es que su generalización podría conducir al mismo resultado a través de una discriminación positiva, de tal modo que “quien está en la lista es bueno, quien no está es malo o, al menos, sospechoso”.-

En este contexto, en el supuesto objeto de análisis, habida cuenta de la carencia de equilibrio -al que se refiere el Considerando (43) RGPD-, **no se daría el debido cumplimiento a las “Condiciones para el consentimiento”** del artículo 7 del RGPD, ni del artículo 6 de la LOPDGDD. A su vez, de acuerdo con el esquema descrito para la implantación del proyecto “Libro Taller”, **no puede aseverarse razonablemente que** -con base en el consentimiento de los interesados-, **quede debidamente garantizada la aplicación de los principios establecidos por el Reglamento general**, y, en particular, la información del interesado sobre los fines del tratamiento y sobre sus derechos.

Así, para que un tratamiento de datos sea conforme a la normativa de protección de datos, es necesario no sólo que exista consentimiento, o se

pueda prescindir de él en los casos previstos en el RGPD, sino además que los datos sometidos a tratamiento resulten conformes con lo dispuesto en el artículo 5 -*Principios relativos al tratamiento*- del propio Reglamento general.

En este punto hay que tener en cuenta que la ampliación de la información recabada y tratada en el Registro de Vehículos de la JCT, podría facilitar una mayor evaluación -exorbitante- de determinadas variables sobre solvencia y capacidad económica, comportamiento, actitudes, preferencias personales, intereses, fiabilidad, y ubicación o movimientos de la persona, como consecuencia de la información “adicional” con datos de carácter personal cuyo tratamiento se pretende, favoreciendo así la “elaboración de perfiles”, que excedieran de los efectos deseados por quien consintió voluntariamente el tratamiento.

Asimismo, hay que valorar que, respecto de determinados afectados, esa incidencia sería aún mayor, ya que podría suponer la exclusión de aquellas personas con una menor capacidad económica o que no acudiesen generalmente a determinados concesionarios, talleres y/o servicios técnicos relacionados con la automoción de ciertas ofertas o ventajas.

A su vez, los efectos de dicho consentimiento otorgado en relación con el proyecto “Libro Taller” por determinada persona, únicamente podrían desplegarse en relación con esta, pero nunca en relación con los datos de carácter personal relativos a cualquier otra persona que obren en el citado Registro cuyo consentimiento -a dichos efectos- no constase. Sin embargo, esta exigencia resulta de difícil observancia, habida cuenta la naturaleza propia del Registro de Vehículos, toda vez que la información obrante en el mismo afecta a la vida completa de estos, y, en consecuencia, al tracto sucesivo de los diferentes titulares administrativos a cuyo nombre han constado inscritos los vehículos en algún momento.

Además -y con base en idéntica fundamentación-, no resulta conforme con la normativa de protección de datos la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.1 a) del RGPD –consentimiento del interesado- en el marco del actual sistema “Libro Taller”, para fundamentar una eventual cesión de información con datos de carácter personal que, en su caso, pretenda realizar la *Dirección General de Tráfico a los talleres colaboradores* en dicho “Proyecto”.

VII

Del análisis realizado, atendiendo a la información facilitada por la consultante y la obrante en internet, y tal y como se viene exponiendo, el tratamiento de datos de carácter personal al que se refiere la presente consulta podría ser contrario a lo dispuesto en la normativa de protección de datos personales, no adaptándose a las bases jurídicas de legitimación del artículo 6 del RGPD, ni respetando los principios relativos al tratamiento establecidos en su artículo 5.

No siendo posible en esta actuación de la Agencia, de carácter meramente consultivo, dar traslado de la cuestión planteada a la Dirección General de Tráfico para que pueda formular las alegaciones oportunas con las debidas garantías, y ante las dudas suscitadas, se estima procedente **dar traslado de la documentación obrante en dicha consulta, así como del presente informe, a la Subdirección General de Inspección de Datos de esta Agencia** a los efectos, en su caso, de la apertura del correspondiente procedimiento por posible vulneración de la normativa de protección de datos, regulado en el Título VIII de la LOPDGDD.